

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen uudistamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen uudistamiseksi (U 64/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- ministeri Lauri Tarasti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Päivi Leino-Sandberg
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan parlamentti hyväksyi täysistunnossaan 3.5.2022 päätöslauselman (2020/2220(INL)), jossa se ehdottaa EU:n neuvostolle, että nykyinen, europarlamenttivaaleja koskeva Euroopan unionin vaalisäädös (vuodelta 1976, viimeksi muutettu vuonna 2002) kumottaisiin ja korvattaisiin kokonaan uudella vaalisäädöksellä.

Uusi vaalisäädös sisältäisi, kuten nykyinenkin, europarlamenttivaaleja koskevat perussäännökset, joita kaikki jäsenvaltiot noudattaisivat yhteneväisesti. Pääosin europarlamenttivaalit kuitenkin edelleen toimitettaisiin kansallisten sääntelyiden mukaisesti.

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2022 vp

Tullakseen voimaan EP:n ehdotus tarvitsee kaikkien 27 jäsenvaltion yksimielisen hyväksynnän. Ehdotuksen käsittely on aloitettu EU:n neuvostossa kesällä 2022. Euroopan parlamentin tavoitteena on, että uusi vaalisäädös olisi voimassa jo vuoden 2024 europarlamenttivaaleissa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä vahvistaa EU-asioista käytävää demokraattista keskustelua, edistää europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta ja vaalien tunnettavuutta sekä lujittaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista vaaleissa.

Valtioneuvosto korostaa vaali- ja puoluelainsäädännön osalta valtiosääntöisten perinteiden kunnioittamista ja jatkuvuutta. On tärkeää, että vaalisäädöksessä jätetään jäsenvaltioille riittävästi liikkumatilaa ja korostetaan avoimuutta sekä vaalien tehokasta toimittamista.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että neuvosto hyväksyi 13.7.2018 päätöksen (2018/994) EU:n vaalisäädöksen muuttamisesta. Osa nyt esitetyistä muutoksista sisältyy jo kyseiseen uudistukseen. Muutokset eivät kuitenkaan ole tulleet voimaan, koska muutama jäsenvaltio on toistaiseksi jättänyt ne ratifioimatta.

Vaalilainsäädännön perussäännöksiä ei tulisi muuttaa alle vuosi ennen vaaleja. Parlamentin ehdotuksen toteutuminen aiheuttaisi merkittäviä muutoksia jäsenvaltioiden kansalliseen vaalilainsäädäntöön. Ehdotuksen voimaan saattaminen kevään 2024 europarlamenttivaaleihin ei vaikutaakaan realistiselta.

Kanta yleiseurooppalaiseen vaalipiiriin

Valtioneuvosto ei kannata ehdotusta yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä. Valtioneuvoston EU-politiikasta annetun selonteon (VNS 7/2020 vp) mukaisesti Suomi pitää europarlamenttivaalien nykyistä toimittamismenettelyä toimivana eikä yleiseurooppalaisten ehdokaslistojen käyttöönotto ole tarkoituksenmukaista. Käyttöönotto olisi myös juridisesti ongelmallista ja johtaisi nykyistä monimutkaisempaan vaalimenettelyyn, erityisesti äänestäjien näkökulmasta katsottuna.

Yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittujen jäsenten osalta äänestäjä-edustaja –suhde jäisi hyvin etäiseksi. Lisäksi on käytännössä selvää, huolimatta ehdotukseen sisältyvistä ehdokaslistojen laatimista koskevista rajoitteista, että pienten jäsenvaltioiden mahdollisuudet saada omia edustajiaan läpi yleiseurooppalaisilta listoilta olisivat lopultakin varsin pienet ja sattumanvaraiset. Kaiken kaikkiaan valtioneuvosto katsoo, ettei yleiseurooppalaisten listojen käyttöönotto lisäisi Euroopan unionin demokraattisuutta nykyisestä. Käytännössä eurooppalaiset poliittiset puolueet voivat jatkossa nykyiselläkin menettelyllä nimetä ns. kärkiehdokkaansa vaaleihin. Tämän tulee tapahtua EU:n perussopimusten henkeä ja sisältöä kunnioittaen.

Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota siihen, että SEU 14 artiklan 2 kohdan 1 ja 2 alakohdassa todetaan, että Euroopan parlamentin jäsenmäärä on enintään 751 ja että kukin jäsenvaltio voi saada enintään 96 jäsentä alenevan suhteellisuuden periaatteen mukaisesti. Huolimatta siitä, että ehdotus ei ainakaan heti näyttäisi vähentävän jäsenvaltioiden nykyisiä paikkamääriä parlamentissa, valtioneuvoston näkemyksen mukaan yleiseurooppalaisen vaalipiirin perustaminen ja 28 jä-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2022 vp

senen valitseminen siitä olisi sanotun SEU:n säännöksen valossa vähintäänkin kyseenalaista. Kukaan yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittu jäsen olisi kuitenkin jonkun jäsenvaltion kansalainen. Esimerkiksi Saksasta valitaan kansallisissa europarlamenttivaaleissa 96 jäsentä ja jos yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittaisiin neljä saksalaista ehdokasta, parlamentissa olisi yhteensä 100 saksalaista jäsentä.

Ehdotusta käsiteltäessä on huomioitava, että EU:n perussopimusten mukaisesti Euroopan parlamentin kokoonpanosta päättäminen sekä komission puheenjohtajaehdokkaan ehdottaminen kuuluvat Eurooppa-neuvoston toimivaltaan. EU:n toimielinten välistä tasapainoa ei tule horjuttaa. Kullakin toimielimellä on omat selkeät, EU:n perussopimusten mukaiset asema ja tehtävät, joita on kunnioitettava.

Kuten valtioneuvoston EU-selonteossa todetaan, EU:n perussopimusten mukainen komission puheenjohtajan valintamenettely takaa sen, että puheenjohtaja nauttii laajaa luottamusta sekä jäsenvaltioiden keskuudessa, että Euroopan parlamentissa. Eurooppa-neuvoston tosiasiallisen liikkumavaran säilyttäminen komission puheenjohtajaehdokasta ehdotettaessa on myös tärkeää Suomen vaikutusvallan näkökulmasta.

Valtioneuvosto katsoo eduskunnan suuren valiokunnan tavoin (SuVM 1/2021 vp), että EU:n toiminta perustuu edustukselliseen ja osallistavaan demokratiaan. Siksi kaikilla EU-kansalaisilla tulee olla oikeus ja keinot osallistua turvallisesti EU:n demokraattiseen päätöksentekoon. Heille on taattava mahdollisuus vaikuttaa EU:n toimintaan omien hallitustensa ja kansallisten parlamenttiansa kautta ja myös Euroopan parlamentin välityksellä. Tämä kaksinapainen — kansallisen ja EU-tason — edustuksellisuus antaa vahvan perustan EU:n toimille.

Yleiseurooppalaiseen vaalipiiriin sisältyviä lukuisia, monelta osin epäselviäkin yksityiskohtia, kuten esimerkiksi Euroopan vaaliviranomaisen perustaminen ja toiminta sekä yleiseurooppalaisen ehdokaslistan rakenne ja sitä koskeva äänestysmenettely, joita tulee tarvittaessa arvioida tarkemmin jatkovalmistelun kuluessa. Valtioneuvosto arvioi tältä osin tarkemmin myös oikeusperustan riittävyyttä, mikäli ehdotuksen käsittely etenee neuvostossa.

Kanta europarlamenttivaalien vaalipäivään

Valtioneuvosto ei kannata ehdotusta, jonka mukaan europarlamenttivaalien vaalipäivä olisi kaikissa jäsenvaltioissa 9. toukokuuta (Eurooppa-päivä) riippumatta siitä, mille viikonpäivälle päivä osuu. Nykyinen menettely, jossa kukin jäsenvaltio järjestää omat vaalinsa neljän päivää kestävä, torstaina alkavan ja sunnuntaina päättyvän ajanjakson puitteissa on Suomen näkökulmasta toimiva.

Kanta muihin ehdotuksiin

Valtioneuvosto ei kannata kirjeäänestyksen pakollista yleistä käyttöönottoa. Äänestämistavoista päättäminen tulisi jättää kunkin jäsenvaltion itsensä päätettäväksi.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotuksiin, jotka koskevat vaaliluetteloiden perustamisaikataulua, ehdokasasettelun vahvistamisaikataulua sekä vaalikampanja-ajan pituutta. Suo-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2022 vp

men nykyiset kansalliset aikataulut näiltä osin varmistavat ehdotusta ajantasaisempien tietojen hyödyntämisen vaalien toimittamisessa.

Muilta osin valtioneuvosto voi pitää päätöslauselmaan sisältyviä muutosehdotuksia sinänsä kannatettavana. Näitä ovat esimerkiksi ehdotukset äänestämisen saavutettavuudesta ja kansanvaltaisten menettelytapojen noudattamisesta ehdokaslistojen laatimisessa sekä ehdotukset, jotka eivät ole pakottavaan muotoon kirjoitettuja.

Valtioneuvosto katsoo edellä kohdassa 4 luvatuin perusteluin, että ehdotus ei ole kaikilta osiltaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Lopuksi

Koska valtioneuvoston kanta ehdotuksen keskeisiin kohtiin (yleiseurooppalainen vaalipiiri ja yhteinen vaalipäivä) on kielteinen eikä Euroopan parlamentin ehdotus sido neuvostoa, valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi harkita, kannattaako vaalisäädöksen uudistamisessa edetä Euroopan parlamentin ehdotuksen pohjalta. Valtioneuvosto katsoo, että neuvoston tulisi kannustaa kaikkia jäsenvaltioita ratifioimaan nykyiseen vaalisäädökseen vuonna 2018 tehdyt muutokset, jotta ne tulisivat voimaan. Suomessa vuoden 2018 muutokset vahvistettiin lailla 1224/2018.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Valmisteilla oleva uusi vaalisäädös sisältää voimassa olevan sääntelyn tapaan Euroopan parlamentin vaaleja (jäljempänä myös europarlamenttivaalit) koskevat perussäännökset, joita kaikki jäsenvaltiot noudattaisivat yhteneväisesti. Pääosin europarlamenttivaalit kuitenkin edelleen toimitettaisiin kansallisten sääntelyiden mukaisesti.

(2) Uudessa vaalisäädöksessä halutaan erityisesti korostaa europarlamenttivaalien yleiseurooppalaista luonnetta. Päätöslauselman mukaan lisäksi halutaan vahvistaa unionin päätöksentekojärjestelmän demokraattista legitimiteettiä, yleiseurooppalaista julkista keskustelua ja unionin kansalaisuutta, parantaa parlamentin toimintaa ja sen legitimiteettiä sekä vaalijärjestelmän yhdenvertaisuutta ja tehokkuutta sekä tuoda Euroopan parlamentin jäsenet lähemmäksi äänestäjiä ja sitä kautta pyritään lisäämään europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta.

(3) Ehdotuksen merkittävin muutos nykytilaan on yleiseurooppalainen vaalipiiri, josta valittaisiin 28 Euroopan parlamentin jäsentä. Nämä jäsenet valittaisiin jäsenvaltioista valittavien jäsenten (nykyisin 705) lisäksi, eli minkään jäsenvaltion paikkamäärä parlamentissa ei ainakaan toisaiseksi vähentyisi.

(4) Lisäksi ehdotetaan, että europarlamenttivaalien vaalipäivä olisi aina toukokuun 9. päivä eli ns. Eurooppa-päivä riippumatta siitä, mille viikonpäivälle päivä osuu. Kirjeäänestys kaikille äänestäjille tulisi ottaa pakollisena käyttöön, ja vaaliluetteloiden laadinnan ja ehdokasasettelun ai-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2022 vp

katauluja yhtenäistettäisiin. Ehdotukseen sisältyy myös muita ehdotuksia muun muassa vaalijärjestelyiden toteuttamistavoista, joista monet, erityisesti saavutettavuutta koskevat ehdotukset, on Suomessa jo toteutettu.

(5) Valtioneuvosto pitää yleisesti ottaen tärkeänä vahvistaa EU-asioista käytävää demokraattista keskustelua, edistää europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta ja vaalien tunnettavuutta sekä lujittaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista vaaleissa. Valtioneuvosto myös korostaa vaali- ja puoluelainsäädännön osalta valtiosääntöisten perinteiden kunnioittamista ja jatkuvuutta sekä sitä, että vaalisäädöksessä jätetään jäsenvaltioille riittävästi liikkumatilaa ja korostetaan avoimuutta sekä vaalien tehokasta toimittamista, mutta kiinnittää huomiota siihen, että vaalilainsäädännön perussäännöksiä ei tulisi muuttaa alle vuosi ennen vaaleja. Valtioneuvosto ei myöskään kannata ehdotusta yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä, europarlamenttivaalien vaalipäivän muuttamista koskevaa ehdotusta eikä kirjeäänestyksen pakollista yleistä käyttöönottoa.

(6) Euroopan unionin perusoikeuskirjan 39 artiklassa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 223 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti laatii esityksen tarvittavista säännöksistä jäsentensä yleisten ja välittömien vaalien toimittamiseksi yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti. Neuvosto vahvistaa tarvittavat säännökset yksimielisesti erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Säännökset tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

(7) Perustuslain 14 §:n 2 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään. Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvistä järjestelyistä säädetään vaalilaissa.

(8) Kysymys yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä on ollut esillä aiemmissä vaalisäädöksen muuttamista koskevissa U-kirjelmissä (U 61/1998 vp, U 4/2016 vp, UJ 31/2016 vp) sekä EU:n institutionaalisia kysymyksiä käsittelevässä E-kirjelmässä 96/2017 vp. Vaalisäädöksen muuttamista koskevia kirjelmiä on käsitelty useasti perustuslakivaliokunnassa (PeVL 32/1998 vp, PeVL 7/2016 vp, PeVL 50/2016 vp, PeVL 59/2017 vp). Lisäksi vaalisäädöksen muutosta koskeva lainmuutos säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 8/2018 vp).

Ehdotetun vaalisäädöksen arviointia

(9) Perustuslakivaliokunta on todennut aikaisemmasta vaalisäädöksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta (PeVL 7/2016 vp, s. 4), että ehdotuksen tavoitteet sinänsä — unionin päätöksenteon legitimitetin vahvistaminen, osallistumisoikeuksien ja vaalien toimittamisen tehostaminen sekä äänestysaktiivisuuden lisääminen — ovat epäilyksettä kannatettavia. Valiokunta ei kuitenkaan ollut vakuuttunut siitä, olivatko kaikki ehdotetut toimenpiteet omiaan myötävaikuttamaan tavoitteiden saavuttamiseen. Valiokunnan mukaan ehdotus sisälsi Suomen vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta epäsuotavia yksityiskohtia ja merkitsisi toteutuessaan vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden heikentymistä, mikä oli myös otettava huomioon sääntelyn arvioinnis-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2022 vp

sa. Valiokunnan mukaan kansallisen vaalilainsäädännön kannalta sellaisista yksityiskohtaisista EU-tason sääntelyistä, joiden kytkös tavoiteltujen päämäärien toteutumiseen on kyseenalaista, tulee pidättäytyä. Näiltä osin tulisikin valiokunnan mukaan harkita siirtymistä säädöksen muuttamisen sijasta suositukseen (ks. myös PeVL 50/2016 vp, s. 4—5).

(10) Ehdotuksella on perustuslakivaliokunnan mielestä useita yhtymäkohtia perustuslain säännöksiin. Kirjelmässä tehdyn arvion mukaan parlamentin ehdotuksen toteutuminen aiheuttaisi merkittäviä muutostarpeita Suomen vaali- ja puoluelainsäädäntöön, erityisesti vaalilakiin. Tällaiset ehdotukset (kuten siirtyminen yleiseurooppalaiseen ehdokaslistoihin ja kirjeäänestykseen) ovat merkityksellisiä perustuslain 2 ja 14 §:n mukaisten vaali- ja osallistumisoikeuksien kannalta. Ehdotettu vaalisäädös ei kuitenkaan ole perustuslaissa vaaleista säädetyn vastainen.

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä nytkään ei ehdotuksen perusteella kuitenkaan voi täysin vakuuttua siitä, että kaikki ehdotetut toimenpiteet tosiasiassa myötävaikuttaisivat ehdotukselle esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseen. Ehdotuksen voi lisäksi katsoa sisältävän Suomen vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta epäsuotavia ja osin epäselviä yksityiskohtia ja merkitsevän toteutuessaan vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden heikentymistä. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota tarpeeseen varmistaa riittävä kansallinen liikkumavara vaalisäädöksen toimeenpanossa. Valiokunnan mielestä vaalilainsäädännön perussäännöksiä ei tulisi muuttaa alle vuosi ennen vaaleja.

Eduskunnan tiedonsaantioikeus

(12) Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet on turvattava asianmukaisesti (ks. esim. PeVL 29/2021 vp, kappale 4, PeVL 49/2010 vp). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota eduskunnan riittävään ja ajantasaiseen informoimiseen perustuslain mukaisella menettelyllä nyt käsillä olevan säädösehdotuksen jatkovalmistelussa.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää eduskunnan riittävän informoimisen näkökulmasta huomiota myös siihen, että valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti siihen, että vaalien ajankohta siirretäisiin Eurooppa-päivään. Suomi on aikaisemmin kannattanut europarlamenttivaalien ajankohdan siirtämistä pysyvästi kesäkuusta toukokuulle. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt jo aiemmin ehdotusta vaalipäivän siirtämisestä (PeVL 3/2018 vp). Valiokunta katsoi, että tuolloin käsitellyssä kirjelmässä oli asianmukaisesti tehty selkoa eri vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista, eikä valiokunnalla ollut huomautettavaa ajankohdan määräytymiseen. Nyt arvioitavassa kirjelmässä esitetyn perusteella ei kuitenkaan ole riittävästi perusteltu, miksi ehdotettua Eurooppa-päivää ei pidetä tarkoituksenmukaisena, erityisesti ottaen huomioon, että Suomi on aikaisemmin pitänyt vaalien aikaistamista tärkeänä.

Vaalisäädöksen oikeusperusta

(14) Säädösehdotuksen oikeusperustaksi ehdotetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 223 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan Euroopan parlamentti laatii esityksen tarvittavista säännöksistä jäsentensä yleisten ja välittömien vaalien toimittamiseksi yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukai-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2022 vp

sesti. Neuvosto vahvistaa tarvittavat säännökset yksimielisesti erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Säännökset tulevat voimaan, kun jokainen jäsenvaltio on ne hyväksynyt valtiosääntönsä mukaisesti. Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on pääosin asianmukaisesti valittu. Kirjelmän mukaan on kuitenkin kyseenalaista, riittäisikö vaalisäädöksen oikeusperusta yleiseurooppalaisista listoista säätämiseen.

(15) Oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp). Perustuslakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan oikeusperustan riittävyyden tarkemman arvioinnin tarpeesta, mikäli ehdotuksen käsittely etenee neuvostossa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 6.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkyne ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen